

Weishaupt, Horst; Weiss, Manfred

Bildungsbudget und interne Mittelallokation

Zeitschrift für Pädagogik 34 (1988) 4, S. 535-553



Quellenangabe/ Reference:

Weishaupt, Horst; Weiss, Manfred: Bildungsbudget und interne Mittelallokation - In: Zeitschrift für Pädagogik 34 (1988) 4, S. 535-553 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-144880 - DOI: 10.25656/01:14488

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-144880>

<https://doi.org/10.25656/01:14488>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 34 – Heft 4 – Juli 1988

I. Essay

KLAUS MOLLENHAUER Ist ästhetische Bildung möglich? 443

II. Thema: Pädagogische Reform – international

NIKLAS LUHMANN/
KARL EBERHARD SCHORR Strukturelle Bedingungen der Reformpädagogik.
Soziologische Analysen zur Pädagogik der Moderne 463

DETLEF GLOWKA Die Reform des Bildungswesens in der Sowjetunion
als Lehrstück für die pädagogische Fachwelt 481

MICHAEL KNOLL Calvin M. Woodward und die Anfänge der Projekt-
methode. Ein Kapitel aus der amerikanischen Erziehungs-
geschichte 1876–1900 501

III. Diskussion

KARL CHRISTOPH LINGEL-
BACH Unkritische Bildungshistorie als sozialwissenschaft-
licher Fortschritt? 519

HORST WEISHAUPT/
MANFRED WEISS Bildungsbudget und interne Mittelallokation 535

IV. Rezensionen

- ANDREAS KRAPP MANFRED HOFER: Sozialpsychologie erzieherischen Handelns. Wie das Denken und Verhalten von Lehrern organisiert ist 555
- HANS WERNER HEYMANN BARBARA KOCH-PRIEWE: Subjektive didaktische Theorien von Lehrern. Tätigkeitstheorie, bildungstheoretische Didaktik und alltägliches Handeln im Unterricht 557
- HANS WERNER HEYMANN JÜRGEN SCHRECKLING: Routine und Problembewältigung beim Unterrichten. Explorative Analysen handlungsbegleitender Kognitionen und Emotionen von Lehrern 557
- HANS SCHIEFELE HANS AEBLI: Grundformen des Lehrens. Eine Allgemeine Didaktik auf psychologischer Grundlage 561
- GERD-BODO REINERT JÖRG PETERSEN: Pädagogische Argumentation und didaktische Forschung I. Acht Kapitel zur Geschichte der empirischen Unterrichtsforschung 565
- JÜRGEN DIEDERICH JÜRGEN MARKOWITZ: Verhalten im Systemkontext. Zum Begriff des sozialen Epigramms. Diskutiert am Beispiel des Schulunterrichts 568
- KNUT NEVERMANN PETER FAUSER: Pädagogische Freiheit in Schule und Recht 572

V. Dokumentation

Pädagogische Neuerscheinungen 577

Contents

I. Essay

- KLAUS MOLLENHAUER On the Possibility of the Formation of Aesthetic Competence 443

II. Topic: Educational Reform in International Perspective

- NIKLAS LUHMANN/
KARL EBERHARD SCHORR Structural Conditions of Reformoriented Pedagogics 463
- DETLEF GLOWKA Soviet School Reform and its Relevance to Educational Research 481
- MICHAEL KNOLL Calvin M. Woodward and the Beginnings of the Project Method of Instruction. A Chapter from the American History of Education 1876–1900 501

III. Discussion

- KARL CHRISTOPH LINGEL-
BACH Uncritical Educational Theory in the Guise of Progressive Social Science? 519
- HORST WEISHAUP/
MANFRED WEISS Educational Budget and Internal Allocation of Means 539

IV. Book Reviews 555

V. Documentation

- New Books 577

Bildungsbudget und interne Mittelallokation

Zusammenfassung:

Anfang der 80er Jahre verabschiedeten die Kultusminister der Länder und die Bundesregierung in der BLK einvernehmlich einen Entwurf zur Fortschreibung des Bildungsgesamtplans. Er konkretisierte die Ziele für den weiteren Ausbau des Bildungswesens in einer Budgetplanung für 1985 und 1990. Wie verhält sich die tatsächliche Ausgabenentwicklung im Bildungswesen bis 1985 zu dieser Absichtserklärung? In einem Soll-Ist-Vergleich werden die Projektionen der BLK für 1985 mit der tatsächlichen Haushalts- und Nachfrageentwicklung in Beziehung gesetzt. Anhand theoretischer Überlegungen zur Budgetflexibilität, insbesondere zu den die Flexibilität einschränkenden Restriktionen, werden Abweichungen zwischen Soll und Ist erklärt. Abschließend werden Perspektiven und Probleme der weiteren Entwicklung des Bildungsbudgets beschrieben.

Wie in den übrigen westlichen Industrieländern, so ist auch in der Bundesrepublik Deutschland der finanzielle Handlungsspielraum des Staates im letzten Jahrzehnt merklich geschrumpft. Den steigenden Staatsausgaben stand – als Folge der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung – ein deutlich verlangsamtes Wachstum an Steuereinnahmen gegenüber, was seit Mitte der 70er Jahre zu einem raschen Anstieg der Staatsverschuldung führte. Angesichts dieser Entwicklung wird eine Haushaltskonsolidierung über eine Verringerung der Staatsausgaben (und damit -aufgaben) als vordringliches Ziel angesehen. Eine Einschränkung der Staatstätigkeit wird seit einiger Zeit aber auch aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Überlegungen gefordert. Aus konservativ-liberaler Sicht sind die aufgetretenen Krisenerscheinungen in westlichen Industrienationen vor allem die Folge einer überzogenen Expansion der Staatstätigkeit. Die ökonomischen und – damit zusammenhängend – gesellschaftlichen Probleme sind nach weitverbreiteter Meinung nur dann dauerhaft zu lösen, wenn sich die Rolle des Staates wieder mehr an der Ordnungsfunktion orientiert und dem Markt stärker Geltung verschafft wird, d. h. konkret: staatliche Aufgabenbereiche (re-)privatisiert werden. Diese Ideologie hat seit Beginn der 80er Jahre, insbesondere seit dem Regierungswechsel im Oktober 1982, auch in der Bundesrepublik ihren Niederschlag in der Politik gefunden.

Von den veränderten ökonomischen und ideologischen Rahmenbedingungen sind in allen staatlichen Aufgabenbereichen Auswirkungen auf die finanzielle Ressourcenausstattung zu erwarten. Es hat den Anschein, als sei der Bildungssektor davon in besonderem Maße betroffen. Das gesunkene politische und öffentliche Interesse an Bildungsfragen, die von Themen wie Arbeitslosigkeit, innere und äußere Sicherheit, Umweltschutz und neue Technologien verdrängt wurden, läßt darauf ebenso schließen wie die in den letzten Jahren intensiver gewordene Kritik am öffentlichen Bildungssystem. Hinzu kommt, daß das Bildungswesen zu jenen Infrastrukturbereichen zählt, die durch die demographische Entwicklung quantitativ entlastet werden: Aufgrund der von Mitte der 60er Jahre bis Mitte der 70er Jahre um 40 % zurückgegangenen und seitdem – mit kleineren Schwankungen – konstanten Geburtenzahlen ist die Gesamtzahl der Schüler und Studenten seit 1977 rückläufig und wird bis Mitte der 90er Jahre weiter sinken.

Die Frage, ob und, wenn ja, in welchem Umfang die skizzierten Veränderungen in den ökonomischen, ideologischen und demographischen Rahmenbedingungen Auswirkungen auf die Mittelbereitstellung im Bildungsbereich hatten, steht im Mittelpunkt des ersten Abschnitts des vorliegenden Beitrags. Es wird sich zeigen, daß die Entwicklung des Bildungsbudgets günstiger verlief, als zu erwarten war. Im zweiten Abschnitt wird anhand theoretischer Überlegungen zur Budgetflexibilität dieses Phänomen zu erklären versucht. Gegenstand des sich daran anschließenden Abschnitts ist die bildungssystem-interne Ressourcenallokation. Untersucht wird, ob die dem Bildungswesen zur Verfügung stehenden Finanzmittel zielorientiert verwendet wurden. Der Entwurf der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans (DEUTSCHER BUNDESTAG 1982) bildet dabei den normativen Bezugsrahmen.

1. Entwicklung des Bildungsbudgets

Betrachtet man zunächst die Budgetentwicklung im Bildungssektor im Vergleich mit den übrigen öffentlichen Aufgabenbereichen, dann zeigt sich zwar ein Rückgang des Anteils am öffentlichen Gesamthaushalt seit Mitte der 70er Jahre von 15,8 % (1975) auf 14,1 % (1985) (BMBW 1987, S. 259), von einer dramatischen Entwicklung, wie sie in der öffentlichen Diskussion bisweilen behauptet wird (z. B. EIGLER u. a. 1982), kann jedoch keine Rede sein. Lange Jahre hindurch war der Bildungssektor nach der „sozialen Sicherung“ der bedeutendste Ausgabenbereich. 1983 rangierte erstmals der Bereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“, als Folge der stetig gestiegenen staatlichen Schuldenlast, knapp vor dem Bildungswesen (vgl. WEISHAUPT u. a. 1988). Mit Blick auf die demographische Entwicklung und die Tatsache, daß der Bildungssektor nach wie vor zu den besonders ausgabenintensiven Bereichen staatlichen Handelns zählt, erscheint es verständlich, wenn angesichts der angespannten Haushaltslage auch von ihm ein Konsolidierungsbeitrag gefordert wird. Dabei ist mit zu berücksichtigen, daß der Anteil der *konsumptiven* Ausgaben (Personal- und Sachausgaben) im Bildungswesen sowohl am gesamten Staatskonsum als auch an den öffentlichen Bildungsausgaben im letzten Jahrzehnt ständig gestiegen ist (vgl. LÜDECKE 1983). Gerade die Drosselung des Staatskonsums wird aber politisch vorrangig als Konsolidierungsmaßnahme verlangt.

So kündigten denn auch die Finanzminister der Länder in ihrer Stellungnahme zu dem von der BLK erarbeiteten „Entwurf der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans“ (nachfolgend als „Bildungsgesamtplan II“ bezeichnet – DEUTSCHER BUNDESTAG 1982) an, daß „für den von der demographischen Entwicklung in besonderem Maße abhängigen Bildungsbereich ... künftig nur ein unterproportional zum öffentlichen Gesamthaushalt wachsendes Finanzvolumen verfügbar sein (wird)“¹. Ihrer Vorstellung nach sollte das gesamte öffentliche Bildungsbudget jährlich *nominal* nur noch um 1,5 % wachsen. Begründet wird dies mit den erheblichen und unvermeidbaren Lasten anderer Bereiche und – wie erwähnt – mit der gesunkenen Geburtenrate, die eine Aufrechterhaltung der erlangten Standards im Bildungsbereich auch bei Budgetkürzungen sicherstelle. Ausgehend von der fixierten Steigerungsrate des Bildungsbudgets sahen sich die Finanzminister lediglich imstande, zur Umsetzung des Bildungsgesamtplanes II bis zum Zieljahr 1985 einem Finanzrahmen von etwa 85 Mrd. DM zuzustimmen. Dies wurde von der

„Bildungsseite“, die ein Sachprogramm mit Kosten von zunächst 94,2 Mrd., auf jeden Fall aber nicht unter 90 Mrd. DM, für erforderlich hielt, als unzureichend erachtet. Ein Kompromiß in der Finanzierungsfrage kam nicht zustande, was – neben anderen Gründen (vgl. MÄDING 1985) – zum Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes führte.

Anhand der vorläufigen Haushaltsergebnisse für 1985 ist ein Vergleich zwischen dem im Bildungsgesamtplan II errechneten Finanzbedarf für das Bildungswesen

Tabelle 1: Bildungsausgaben nach Bildungsbereichen und Ausgabenarten ¹

Bildungsbereich/ Ausgabenart		Haushalts-Ist Bildungs- finanz- statistik ² (umgestellt auf BLK-System- matik) 1985	Haushalts-Soll 1985 Entwurf der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes ³ prognose- stizierter Finanzbedarf	um die Nachfrage- entwicklung korrigierter Finanzbedarf	Vergleich des Haushalts-Ist 1985 mit dem Entwurf der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes prognose- stizierter Finanzbedarf	um die Nachfrage- entwicklung korrigierter Finanzbedarf
		1	2	3	4	5
Kinder- gärten	Personalausgaben	1.863,4	2.031,7	2.028,5	- 168,3	- 165,1
	Sachausgaben	1.078,5	401,3	400,8	677,2	677,7
	Investitionsausgaben	269,1	764,8	763,8	- 495,7	- 494,7
	Ausgaben insgesamt	3.211,0	3.197,8	3.193,1	13,2	17,9
Allgemein- bildende Schulen	Personalausgaben	31.653,6	29.799,6	31.340,7	1.854,0	312,9
	Sachausgaben	8.009,1	6.013,3	6.306,1	1.995,8	1.703,0
	Investitionsausgaben	2.835,4	3.620,1	3.787,9	- 784,7	- 952,5
	Ausgaben insgesamt	42.498,1	39.432,9	41.434,7	3.065,2	1.063,4
Berufliche Schulen	Personalausgaben	5.536,3	8.349,4	8.537,7	-2.813,1	-3.001,4
	Sachausgaben	972,8	1.387,1	1.410,5	- 414,3	-437,7
	Investitionsausgaben	1.090,8	1.347,0	1.329,2	- 256,2	-238,4
	Ausgaben insgesamt	7.599,0	11.083,5	11.277,4	-3.483,6	-3.677,5
Hochschulen	Personalausgaben	14.349,3	13.318,8	14.877,5	1.030,5	- 528,2
	Sachausgaben	5.410,6	5.569,1	6.276,1	- 158,5	- 865,5
	Investitionsausgaben	2.598,6	1.471,5	1.667,0	1.127,1	931,6
	Ausgaben insgesamt	22.358,5	20.359,4	22.820,6	1.199,1	- 462,1
Förderbereich		3.019,9	4.148,7	4.576,1	-1.128,8	-1.156,2
Sonstiges Bildungswesen ⁴		4.027,8	3.817,2	3.817,2	210,6	210,6
Bildungs- wesen insgesamt	Personalausgaben	53.402,6	53.499,5	56.784,3	-96,9	-3.381,7
	Sachausgaben	15.471,0	13.370,8	14.393,6	2.100,2	1.077,4
	Investitionsausgaben	6.793,9	7.203,5	7.547,9	- 409,6	- 754,6
	Sonstige Ausgaben ⁵	7.047,7	7.965,9	8.393,3	- 918,2	-1.345,6
	Ausgaben insgesamt	82.715,2	82.039,6	87.119,0	675,6	-4.403,8

1. Ohne Forschungsförderung – die Kostenrechnung der BLK weist die Sonstigen Ausgaben im Kindergarten-, Schul- und Hochschulbereich nicht gesondert aus. Deshalb wurden die Sonstigen Ausgaben der Finanzstatistik den anderen Ausgabenarten anteilig zugeschlagen. – 2. Die Sonstigen Ausgaben im Schulbereich und 50% der Ausgaben der politischen Bildung wurden den beiden Schulbereichen anteilig zugeschlagen. – Die Schülertransportkosten befinden sich in den Ausgaben für allgemeinbildende Schulen. – 3. Die Kosten wurden selbst errechnet auf der Basis der Kosten in Preisen 1975 und der tatsächlichen Entwicklung der von der BLK zugrundegelegten spezifischen Preisindizes (1975 = 100): Personalkosten = Personalkosten der Gebietskörperschaften (142,1), Sachmittelkosten = Sachmittelkosten der Gebietskörperschaften (156,1), Sachinvestitionen = Gemischter Faktor aus der Preisentwicklung für Wohngebäude (90%) und Ausrüstungen (10%) (157,4), Übrige Kosten = gemittelter Preisfaktor der Personal- und Sachmittelkosten (149,1), Ausbildungsförderung = Preisrate des Bruttosozialprodukts (142,6). – Die Ausgaben für Beratung im Bildungswesen wurden anteilig den Schulausgaben zugerechnet. – 4. Einschließlich Studentenwohnheimbau. – 5. Ausgaben im Förderbereich und im Sonstigen Bildungswesen.

Quelle: BLK, Bundesminister der Finanzen und StBu, unveröffentlichte Materialien; eigene Berechnungen

und den tatsächlich verfügbaren Mitteln möglich. Mit 87,2 Mrd. DM lag das Haushalts-Ist 1985 für das Bildungswesen ziemlich genau in der Mitte zwischen den letzten Verhandlungsangeboten von Bildungs- und Finanzverwaltung. Dieser Betrag ist jedoch wenig aussagekräftig, denn er läßt die Auswirkungen der Preisentwicklung auf den Finanzbedarf außer acht. In konstanten Preisen von 1975 wurden seitens der BLK die Kosten des Bildungswesens 1985 mit 59,5 Mrd. DM angesetzt. Der zusätzliche Finanzbedarf ergibt sich aus den Preissteigerungsraten, die für 1981–1985 geschätzt werden mußten. Nun haben 1980 noch nicht absehbare Entwicklungen, insbesondere bei den Personalkosten, dazu geführt, daß die tatsächlichen Preissteigerungsraten niedriger waren als 1980 angenommen wurde. Legt man die tatsächliche Preisentwicklung bis 1985 zugrunde, dann wären zur Umsetzung des Bildungsgesamtplans II nur 86,7 Mrd. DM (statt 94,2 Mrd. DM) erforderlich gewesen. Mit anderen Worten: Den Kultus- und Wissenschaftsministerien standen 1985 real 0,6 % mehr Mittel zur Verfügung als sie aufgrund ihrer eigenen Sachplanung für erforderlich hielten (vgl. WEISHAUPT 1986, S. 14). Bezieht man den Vergleich auf die nachfolgend verwendete Abgrenzung des Bildungsbudgets (ohne Forschungsförderung), dann lagen die verfügbaren Mittel sogar um 0,8 % über dem geplanten Bedarf (s. Tab. 1, Sp. 1 u. 2, letzte Zeile). Auch wenn dieses Ergebnis bei Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung der Bildungsnachfrage zu relativieren ist – in Abschnitt 3 wird darauf noch näher eingegangen –, so läßt sich doch konstatieren, daß sich die Politik der Haushaltskonsolidierung nicht negativ auf die Bereitstellung des in der Planung für notwendig erachteten Finanzbedarfs ausgewirkt hat. Dies lenkt den Blick auf die möglichen Ursachen der unerwartet günstigen Entwicklung des Bildungsbudgets.

2. Gründe für die günstige Entwicklung des Bildungsbudgets

Unter Politikern, Verwaltungsfachleuten und Finanzwissenschaftlern herrscht weitgehende Einigkeit darüber, daß die Flexibilität von öffentlichen Ausgaben, definiert als der Handlungsspielraum von Legislativ- und Exekutivorganen in Bund, Ländern und Gemeinden, die öffentlichen Ausgaben nach Höhe und Zweckbestimmung im Zeitablauf zu variieren (EWRINGMANN 1975, S. 9), außerordentlich gering ist. Nach Ansicht des ehemaligen Finanzministers der sozial-liberalen Koalition, HANS APEL, ist Reformpolitik eine Art „Kurskorrektur um 5 %“ (zitiert nach ZIMMERMANN 1986, S. 62). Vorliegende Befunde theoretischer und empirischer Analysen zur Ausgabenflexibilität (vgl. MAASS 1973; EWRINGMANN 1975; ZIMMERMANN 1986) scheinen diese Einschätzung weitgehend zu bestätigen. Diesen Untersuchungen zufolge ist die geringe Flexibilität der öffentlichen Ausgaben auf verschiedene „constraints“ – politische, rechtliche, organisatorische und informationelle – zurückzuführen, die nach politisch-administrativen Entscheidungsebenen, Aufgabenbereichen und Ausgabenarten in ihrer Bedeutung variieren. Im folgenden sollen die für den ausgabenpolitischen Handlungsspielraum im Bildungsbereich wichtigsten Restriktionen skizziert werden.

2.1. Politische Restriktionen

Politische Restriktionen beschränken vor allem die Flexibilität öffentlicher Ausgaben nach unten und ergeben sich daraus, daß das politisch-administrative System zur Sicherung von Akzeptanz und Unterstützung zu bestimmten Ausgaben gezwungen ist. Dabei geht es einmal um die Sicherung einer *allgemeinen* Unterstützung durch Erfüllung allgemein bestehender Erwartungen hinsichtlich der Quantität und Qualität der vom politisch-administrativen System zu erstellenden Leistungen. Erfahrungsgemäß sind Ausgaben, die diesem Zweck dienen, in hohem Maße gegen Kürzungen resistent. Es spricht einiges dafür, daß auch die Bildungsausgaben dazu zählen (vgl. MAASS 1973, ZIMMERMANN 1986). Die Öffentlichkeit reagiert jedenfalls außerordentlich sensibel auf Versuche, die einmal erreichten Standards im Bildungswesen zu unterschreiten, zumal die Meinung weit verbreitet ist, der Bildungssektor zähle zu den unterprivilegierten öffentlichen Aufgabenbereichen. Substantielle Kürzungen der Bildungsausgaben, selbst wenn sie sachlich zu rechtfertigen wären, werden daher vom politisch-administrativen System wegen des befürchteten Verlustes an allgemeiner Unterstützung nach Möglichkeit vermieden².

Politische Restriktionen ergeben sich auch daraus, daß Kürzungen des Bildungsbudgets mit anderen sozialpolitischen Zielen – insbesondere der Familienförderung – konfliktieren würden. Wegen der bereits seit Jahren weltweit niedrigsten Geburtenquote in der Bundesrepublik sind zusätzliche Belastungen der Familien über eine Privatisierung von Ausbildungskosten familienpolitisch gegenwärtig nicht opportun; vielmehr sind weitere finanzielle Entlastungen der Familie in der politischen Diskussion. Verlagerungen von Bildungsausgaben auf die Familie würden – wegen notwendiger kompensatorischer Maßnahmen beim Familienlastenausgleich – dann nur zu einem Umverteilungskreislauf führen.

Das politisch-administrative System ist ferner gezwungen, sich die *spezifische* Unterstützung einzelner politisch einflußreicher Gruppen zu sichern, indem es deren Forderungen bei Ausgabenentscheidungen berücksichtigt. Umstrukturierungen im Gesamtbudget, die zu Lasten unterstützungsrelevanter Gruppen gingen, unterbleiben nach Möglichkeit. Notwendige Ausgabenkürzungen werden auf der Basis der erwarteten gruppenspezifischen Unterstützungs-Verluste und -Gewinne vorgenommen. Von der Machtverteilung innerhalb und außerhalb des politisch-administrativen Systems hängt es ab, wer sich mit seinen Forderungen durchzusetzen vermag. Im Bildungswesen sieht sich das politisch-administrative System gleich mit mehreren organisierten Interessengruppen konfrontiert, von denen insbesondere die Lehrerverbände eine einflußstarke Position besitzen. Auch wenn es ihnen in der jüngsten Vergangenheit nicht gelungen ist, Neueinstellungen von Lehramtsabsolventen in dem geforderten Umfang durchzusetzen, so hatten sie doch zumindest Anteil daran, daß eine Reduzierung des Personalbestandes entsprechend der rückläufigen Schülerzahlenentwicklung unterblieb. In ihrem Bemühen, die Ressourcenausstattung im Schulwesen zu sichern bzw. zu verbessern, können sich die Lehrerverbände auch der Unterstützung der Elternorganisationen gewiß sein, die ebenfalls mit Nachdruck etwa den Erhalt wohnortnaher Schulen und eine weitere Senkung der Klassenfrequenzen fordern.

2.2. Rechtliche Restriktionen

Wenn in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion von einer Einengung des ausgabenpolitischen Handlungsspielraumes und von „starren“ Ausgabenblöcken gesprochen wird, so sind meist die gesetzlich und vertraglich gebundenen Ausgaben gemeint (EWRIGMANN 1975, S. 32). Sie schränken vor allem die Möglichkeit von Ausgabenanpassungen nach unten ein. Das staatliche Bildungswesen in der Bundesrepublik ist davon in ganz erheblichem Maße betroffen, da die weit überwiegende Mehrzahl der Lehrer und Hochschullehrer Beamte auf Lebenszeit sind, die im allgemeinen für 35–40 Dienstjahre eingestellt werden und nicht kündbar sind. Die Möglichkeiten einer Anpassung des Personalbestands – und damit des Personaletats – an rückläufige Schüler- und Studentenzahlen sind dadurch erheblich eingeschränkt. Das Ausmaß dieser Restriktion wird erst richtig deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß etwa zwei Drittel des gesamten staatlichen Bildungsbudgets zur Finanzierung der Personalkosten verwendet werden.

An budgetentlastenden Maßnahmen kommen im wesentlichen der Verzicht auf die Neubesetzung freiwerdender Stellen, erweiterte Möglichkeiten zur Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung sowie Regelungen für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Schuldienst in Frage. Die Ausschöpfung dieser Optionen bringt jedoch entweder nur geringe Einsparungen oder stößt auf erhebliche politische Schwierigkeiten. So ist zu berücksichtigen, daß aufgrund des hohen Anteils junger Lehrer gegenwärtig und in nächster Zukunft jährlich nur etwa 1 % des Lehrpersonals ausscheidet (vgl. auch BUDDE/KLEMM 1986). Die dadurch erzielbaren Einsparungen würden zum Teil wieder benötigt, um die Dienstalterszulagen und turnusmäßigen Höhergruppierungen der Lehrer zu finanzieren. Auch ist ein Verzicht auf Wiederbesetzung freigewordener Stellen angesichts der hohen Lehrerarbeitslosigkeit³ und der in den nächsten Jahren wachsenden Überalterung der Lehrerkollegien nur bedingt möglich.

Die Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsleistung der Lehrer wurden bereits weitgehend realisiert, so daß auch davon keine nennenswerten Budgetentlastungen mehr zu erwarten sind: Fast ein Viertel der Lehrer unterrichtet inzwischen nicht mehr das volle Stundendeputat und die Dauer für eine zeitweilige Beurlaubung ist bereits von 6 auf 9 Jahre erhöht worden. Vorruhestandsregelungen für Beamte sind derzeit nicht in Sicht. Es sollten davon auch keine allzu großen Einsparungseffekte erwartet werden. In der Privatwirtschaft haben entsprechende Regelungen jedenfalls bei weitem nicht die erhoffte Resonanz gefunden.

Rechtliche Restriktionen schränken auch die Möglichkeit ein, durch Änderung der Laufbahn- und Besoldungsstruktur die Personalausgaben substantiell zu verringern. Durchgesetzt werden konnte – freilich gegen den Widerstand der Lehrerverbände – eine Absenkung der Anwärterbezüge und der Eingangsbesoldung von Lehrern. Darüber hinaus haben die Kultusministerien ihre Einstellungspolitik geändert: Zu einem erheblichen Teil werden Lehrer nur noch mit Teilzeit-Arbeitsverträgen beschäftigt. 1983 waren es bundesweit bereits 25 %, 1986 sogar schon 61 % aller Neueinstellungen. Eine generelle Anpassung der Beamtengehälter an die veränderten Knappheitsrelationen im öffentlichen Sektor, wie sie etwa KRUPP (1986) für angebracht hält, dürfte angesichts der „Verbeamtung“ der Parlamente kaum Aussicht auf Erfolg haben.

Weitere rechtliche Restriktionen, die vor allem die Sachausgaben betreffen, ergeben sich aus den Regelungen zur Schulorganisation in den Schulgesetzen der Länder. Sie schränken den Handlungsspielraum der Städte, Gemeinden und Kreise bei der Schulentwicklung erheblich ein und verhindern häufig eine an den situativen Gegebenheiten orientierte schulstrukturelle Anpassungsplanung. Dies zeigt sich

besonders bei dem gegenwärtigen Schüllerrückgang in der Sekundarstufe I. Wegen der schulgesetzlichen Vorgaben ist eine an den Kapazitäten des Schulgebäudebestands und der Wohnortverteilung der Schüler orientierte Anpassung der Schulstruktur kaum möglich. Wären die Schulträger in der Lage, die Schulorganisation flexibler an die jeweilige Bedarfsentwicklung anzupassen, dann ließen sich nicht nur zweckmäßigere schulorganisatorische Lösungen, sondern auch substantielle Kosteneinsparungen verwirklichen (WEISHAUPT 1985).

2.3. Sonstige Restriktionen

Zu den politischen und rechtlichen Restriktionen, die für die Erklärung einer geringen Ausgabenflexibilität (insbesondere nach unten) von zentraler Bedeutung sind, treten weitere Faktoren, die den ausgabenpolitischen Handlungsspielraum in bereichsspezifisch unterschiedlichem Maße einengen. Dazu zählen vor allem *organisatorische* Faktoren. Zu nennen ist einmal der Budgetierungsprozeß selbst, „der aufgrund struktureller Schwächen der mittelfristigen Finanzplanung nach wie vor weitgehend ohne konsistente Aufgabenplanung von unten nach oben erfolgt, was tendenziell zu einem inkrementalistischen Ergebnis führt“ (ZIMMERMANN 1986, S. 65). Hinzuweisen ist ferner auf planungs- und entscheidungsorganisatorisch bedingte Restriktionen, die sich etwa als Folge fehlender oder mangelhafter Koordination zwischen den verschiedenen, an der öffentlichen Leistungserstellung beteiligten föderativen Ebenen einstellen. Angesprochen ist damit im Bildungsbe- reich etwa die Mischfinanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (insbesondere Hochschulbau und Modellversuche) sowie die „doppelte Schulträgerschaft“, d. h. die Zuständigkeitsteilung in – sachlich eng verflochtene – „innere“ und „äußere“ Schulangelegenheiten zwischen Land und Gemeinden bzw. Kreisen. Schließlich sind „informationelle“ Restriktionen zu nennen, die sich als Folge von Prognoseunsicherheiten und daraus resultierenden Planungsproblemen einstellen (vgl. WEISHAUPT 1988). Die dadurch begünstigte Status-quo-Planung schränkt ebenfalls die Ausgabenflexibilität ein.

Im Blick auf die nachfolgenden Betrachtungen ist es wichtig festzuhalten, daß die skizzierten Restriktionen die Flexibilität der einzelnen Ausgabenarten – und damit auch den ausgabenpolitischen Handlungsspielraum der Gebietskörperschaften – in unterschiedlichem Maße beeinträchtigen. Die politischen und rechtlichen Restriktionen schränken vor allem die Flexibilität der Personal- und Sachausgaben nach unten ein, kaum dagegen die Flexibilität der Investitionsausgaben⁴.

3. Interne Mittelallokation und Bedarfprioritäten

Die beschriebenen Restriktionen bieten eine Erklärung für die geringe Ausgabenflexibilität nach unten, und damit für die relativ günstige Entwicklung des Bildungsbudgets. Allerdings stellt sich die Frage, ob nicht dieselben Restriktionen, die die Entwicklung des Bildungsbudgets im Vergleich zu anderen Aufgabenbereichen begünstigten, im „Innenverhältnis“ insofern dysfunktional wirkten, als sie erforderlich gewordene Mittelumschichtungen zwischen den Bildungsbereichen

behinderten. Die Notwendigkeit zu erheblichen internen Umdispositionen von Haushaltsmitteln ergibt sich vor allem aus der demographischen Entwicklung und den Problemen beim Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem.

Als Folge der demographischen Entwicklung wiesen der Primarbereich 1972, der Sekundarbereich I 1977/78 und der Sekundarbereich II Anfang der 80er Jahre die höchste Schülerzahl auf. Ende der 80er Jahre wird im Hochschulbereich der Gipfel der Studentenzahlen erwartet. Jeweils zehn Jahre nach den angegebenen Zeitpunkten wird in den einzelnen Bildungsbereichen der untere Scheitelpunkt der Kapazitätsentwicklung mit einer um 40 % verringerten Jahrgangsbreite erreicht. Danach folgt eine 15 Jahre währende „Latenzzeit“ mit annähernd konstanten Schüler- und Studentenzahlen, die anschließend in einen erneuten Rückgang der Jahrgangsbreite überwechselt (nach den gegenwärtigen Prognosen um nochmals 40 % in 20 Jahren; vgl. WEISHAUPT u. a. 1988). Die Grundschülerzahl befindet sich bereits seit mehreren Jahren auf dem unteren Scheitelpunkt, die Schülerzahl in der Sekundarstufe I gegenwärtig am Ende der Phase des ersten Rückgangs. In der Sekundarstufe II hat der Rückgang gerade eingesetzt und in den Hochschulen ist der obere Scheitelpunkt der Entwicklung noch nicht erreicht. Wenn der demographisch bedingte Rückgang der Studentenzahlen an den Hochschulen abgeschlossen ist, setzt in der Grundschule die nächste „Schrumpfungsphase“ ein. Die phasenverschoben ablaufenden erheblichen Nachfrageveränderungen in den verschiedenen Bildungsbereichen erfordern kurzfristige Verschiebungen der bildungspolitischen Prioritäten.

Neben der die aktuelle Bedarfslage bestimmenden demographischen Entwicklung ist die bildungspolitische Prioritätensetzung auch an den in den 80er Jahren fortbestehenden Problemen am Arbeitsmarkt zu orientieren. Es ist nicht zu erwarten, daß das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit mit mehr als zwei Millionen Arbeitslosen in absehbarer Zukunft nennenswert abgebaut werden kann (KLAUDER u. a. 1985). Die Bedingungen für den Wechsel von der Schule bzw. einer betrieblichen Ausbildung in ein Beschäftigungsverhältnis sind dadurch erheblich erschwert. Bildungspolitisch bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, auf die prekäre Situation am Arbeitsmarkt zu reagieren. So kann durch eine Verlängerung der Schulbesuchsdauer (wie in der Vergangenheit geschehen) zur Entlastung des Arbeitsmarktes beigetragen werden (BLIEN/TESSARING 1986). Ebenso lassen sich Friktionen beim Übergang in das Beschäftigungssystem durch besondere Fördermaßnahmen für Problemgruppen (Behinderte, ausländische Jugendliche) und ganz allgemein durch eine Anhebung des Qualifikationsniveaus und damit eine Verlängerung der Ausbildungszeit der Jugendlichen abmildern.

Vor dem skizzierten demographischen und arbeitsmarktpolitischen Hintergrund haben die Bildungsminister der Länder 1982 die bildungspolitischen Hauptaufgaben der 80er Jahre folgendermaßen umrissen:

- „Bund, Länder und Kommunen werden in den 80er Jahren dafür sorgen müssen, daß die erforderlichen Bildungs- und Ausbildungsangebote gesichert und die Qualität der Bildung weiter verbessert wird. Dies erfordert insbesondere,
- das berufliche Schulwesen und die Oberstufe des allgemeinbildenden Schulwesens in den Stand zu setzen, der auf mittlere Sicht noch hohen Nachfrage gerecht zu werden und dabei besonders den Bedarf des beruflichen Schulwesens zu befriedigen,
 - für die betriebliche Berufsausbildung die Anforderungen deutlich zu machen, die sich aus der voraussichtlichen Nachfrage der Jugendlichen nach Ausbildung und zur Sicherung des langfristigen Facharbeiterbedarfs ergeben,
 - die Hochschulen in den Stand zu setzen, die auf sie noch zukommenden geburtenstarken

- Jahrgänge auszubilden und dabei gleichzeitig den wissenschaftlichen Nachwuchs zu fördern und die Forschung zu sichern,
- besondere Anstrengungen für ausländische Kinder und Jugendliche in Kindergarten, Schule und beruflicher Bildung zu unternehmen,
 - Jugendliche gezielt zu fördern, die aus unterschiedlichen Gründen keine abgeschlossene Ausbildung erreichen,
 - in Kindergarten und Schule auch den schwachen Altersjahrgängen wohnnahe Bildungseinrichtungen mit ausreichendem Personal zur Verfügung zu stellen,
 - einen Beitrag zur besseren Abstimmung des Bildungssystems mit dem Beschäftigungssystem zu leisten, zumal für den Arbeitsmarkt die Bewältigung geburtenstarker Jahrgänge im wesentlichen noch bevorsteht. Dieser Beitrag reicht von einer breiten und praxisbezogenen Grundbildung bis zur Weiterentwicklung der Bildungs- und Berufsberatung“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 1982, S. II).

Auf diesen Prioritäten basiert die Fortschreibung des Bildungsgesamtplans durch die BLK. Es können daher im folgenden die tatsächlichen Mittelumschichtungen zwischen den Haupt-Bildungsbereichen (Kindergärten, allgemeinbildende und berufliche Schulen, Hochschulen, Förderbereich, Weiterbildung) mit dem „Um-schichtungsbedarf“ zur Umsetzung der von der BLK einvernehmlich zwischen Bund und Ländern festgelegten bildungspolitischen Zielsetzungen verglichen werden. Die Gegenüberstellung von Planungs-Soll und Haushalts-Ist für 1985, differenziert nach Bildungsbereichen und Ausgabenarten, ermöglicht demzufolge eine Antwort auf die Frage, ob die verfügbaren Mittel prioritätengerecht verwendet bzw. umgeschichtet wurden (s. Tabelle 1; unberücksichtigt ist die Forschungsförderung, die nach der Definition der BLK Teil des Bildungsbudgets ist).

Allerdings unterschied sich die Bildungsnachfrage 1985 teilweise bereits erheblich von den Annahmen der BLK. Man kann nun entweder so verfahren, daß – wie einleitend geschehen – unabhängig davon als Planungs-Soll die Ausgabenschätzungen der BLK zugrunde gelegt werden – dies würde eine Anpassung der Standards, auf denen die Schätzungen basieren, implizieren. Oder aber es wird als Planungs-Soll der zur Aufrechterhaltung der ursprünglich gesetzten Standards nach oben korrigierte Finanzbedarf angesehen. Beide Vorgehensweisen wurden hier beim Soll-Ist-Vergleich berücksichtigt, d.h., neben der Ausgabenschätzung der BLK bildet auch der um die tatsächliche Nachfrageentwicklung korrigierte Finanzbedarf (nachfolgend als „korrigierter Bedarf“ bezeichnet) die Bezugsgrundlage des Vergleichs⁵. Auf die strukturellen Fehlanpassungen des Budgets an die Nachfrageentwicklung wirken sich die alternativen Bedarfsberechnungen jedoch nur graduell aus (s. Tab. 1, Sp. 4 u. 5). Sie zeigen beide nach *Bildungsbereichen* zwei besonders auffällige Abweichungen zwischen Planung und Realität: (1) Innerhalb des Schulbereichs gelang die notwendige Mittelumschichtung zugunsten des beruflichen Schulwesens nicht in Ansätzen. (2) Die Umstellung der Ausbildungsförderung (BAFÖG) auf Darlehen führte zu einem niedrigeren Finanzbedarf.

Während die geringeren Ausgaben für die Ausbildungsförderung mittelbare Folge einer zwischenzeitlich geänderten politischen Zielsetzung sind, widerspricht die unzureichende Finanzausstattung der beruflichen Schulen einem der Hauptanliegen der Bildungspolitik für die 80er Jahre.

Der Soll-Ist-Vergleich nach *Ausgabenarten*⁶ macht vor allem deutlich, daß es der

„Bildungsseite“ gelang, die von der „Finanzseite“ verlangte Reduzierung der Personalkosten zu verhindern, wenn man die Kostenplanung der BLK zugrunde legt (Tab. 1, Sp. 4). Bezogen auf den korrigierten Bedarf 1985 (Tab. 1, Sp. 5) fehlten allerdings 3,4 Mrd. DM Personalmittel, und zwar überwiegend im beruflichen Schulwesen (- 3 Mrd. DM)⁷. Um die Personalausstattung den tatsächlichen Studentenzahlen anpassen zu können, hätten auch die Hochschulen eine halbe Milliarde DM mehr erhalten müssen. Demgegenüber weist das allgemeinbildende Schulwesen eine Überversorgung mit Personalmitteln auf, selbst wenn der korrigierte Finanzbedarf zugrunde gelegt wird (+ 300 Mill. DM). Die relative Besserstellung des allgemeinbildenden Schulwesens zeigt sich noch deutlicher bei den Sachausgaben. Der über die Planung hinausgehende Betrag in Höhe von 1,7 Mrd. DM bzw. von 750 Mill. DM, wenn man die Investitionsausgaben mitberücksichtigt, steht in Zusammenhang mit einer auf Bestandssicherung und

Tabelle 2: Entwicklung der Ausgaben je Schüler (in Preisen von 1975) an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen nach Ausgabenarten 1975–1983, (1975 = 100)

Jahr	Schüler- zahlen ¹ (in Tsd.)	Personal- ausgaben	Sach- ausgaben ²	Laufende Ausgaben insgesamt	Sachinve- stitionen ³	Ausgaben insgesamt
0	1	2	3	4	5	6
Allgemeinbildende Schulen insgesamt (einschl. Gesamtschulen)						
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
76	100,5	102,2	103,7	102,4	83,5	97,7
77	99,8	102,3	108,9	103,2	68,3	94,5
78	97,9	107,9	107,1	107,8	62,1	96,4
79	95,2	114,8	117,7	115,2	57,6	100,8
1980	92,0	120,6	121,1	120,7	59,9	105,5
81	88,8	126,3	123,0	125,8	56,1	108,4
82	85,0	131,8	122,8	130,5	48,4	110,1
83	80,8	138,2	123,2	136,1	38,9	111,8
Berufliche Schulen (Berufsschulen und Fachschulen) insgesamt ⁴						
⁵ 1975 ⁵	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
76	100,3	105,5	102,0	105,1	106,9	105,4
77	101,4	104,3	105,2	104,4	105,8	104,7
78	106,8	103,3	98,3	102,6	125,7	108,0
79	114,6	102,0	98,3	101,5	138,9	110,2
1980	121,1	101,9	97,3	101,2	136,9	110,1
81	125,7	102,1	95,1	101,0	124,8	106,6
82	128,9	102,7	92,0	101,0	100,0	100,8
83	130,0	104,2	88,1	101,7	77,9	96,1

1. Nur Schüler an staatlichen Schulen. Da das Schuljahr in der Mitte des Haushaltsjahres beginnt, wurde der Durchschnitt aus den Schülererhebungen des betreffenden und des vorausgegangenen Jahres zugrunde gelegt. – 2. Ohne Ausgaben für Mieten und Pachten. – 3. Einschließlich Ausgaben für Mieten und Pachten. – 4. Teilzeitschüler wurden in Vollzeitschüler umgerechnet (Anzahl/3). – Finanzdaten ohne Fachschulen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 und Fachserie 14, eigene Berechnungen

Schulstrukturerhaltung zielenden Schulpolitik, deren Kostenwirkung unterschätzt wurde (s. ausführlich weiter unten)⁸.

Die Bevorzugung des allgemeinbildenden Schulwesens wird auch deutlich, wenn man sich die Entwicklung der (preisbereinigten) unit costs in Tabelle 2 vergegenwärtigt. Bei einem Schülerrückgang von fast 20 % (Tab. 2, Sp. 1) sind die alle Ausgabenarten umfassenden unit costs zwischen 1975 und 1983 real noch um fast 12 % gestiegen (Tab. 2, Sp. 6). Dies ist im wesentlichen auf den Anstieg der dominierenden Personalausgaben (Tab. 2, Sp. 2) zurückzuführen, die sich in dem genannten Zeitraum um 38 % erhöhten. Die Investitionsausgaben sind dagegen – erwartungsgemäß – weit überproportional zurückgegangen (Tab. 2, Sp. 5). Ein anderes Bild zeigt sich im beruflichen Schulwesen: Dort konnte die Ausgabenentwicklung nur vorübergehend (bis 1978) mit dem Anstieg der Schülerzahlen Schritt halten. Seit 1980 stehen weiter steigenden Schülerzahlen sinkende units costs gegenüber.

Hinter den gestiegenen unit costs der allgemeinbildenden Schulen stehen materiell insbesondere Verringerungen der Schüler-Lehrer-Relation. Im Durchschnitt sank die Zahl der Schüler je Lehrer von 23,3 im Jahre 1975 auf 15,3 im Jahr 1986 (BMBW 1987, S. 85). Der Vergleich der einzelnen Schularten zeigt einen überdurchschnittlichen Rückgang an den Grund- und Hauptschulen sowie an den Sonderschulen. Die Verringerung der Schüler-Lehrer-Relation konkretisiert sich in kleineren Klassen, erweitertem Unterrichtsangebot, weniger Unterrichtsausfall und der Übernahme zusätzlicher Funktionen durch die Lehrer (z. B. Beratung). Im Vordergrund stand in der Vergangenheit zweifellos die Verkleinerung der Klassen (vgl. INGENKAMP u. a. 1985).

Der Einsatz zusätzlicher Ressourcen, wie er in dem Anstieg der preisbereinigten unit costs zum Ausdruck kommt, wäre bei intrasektoral suboptimaler Ressourcenallokation (gemessen an den quantitativen Zielvorgaben des Bildungsgesamtplans II) eventuell dann zu legitimieren, wenn damit substantielle Verbesserungen der schulischen Prozeß- und Outputqualität verbunden wären. Dies ist zwar eine weitverbreitete Annahme; vorliegende Befunde zur Ressourcenwirksamkeit (vgl. HANUSHEK 1981, WEISS 1985) und speziell zu Klassengrößen-Effekten (vgl. INGENKAMP u. a. 1985) lassen daran jedoch Zweifel angebracht erscheinen. Solche Zweifel dürften insbesondere in den Bereichen berechtigt sein, die bereits ein relativ hohes Ressourcen-Niveau aufweisen und in denen demzufolge stark abnehmende „Grenznutzen“ einer inkrementellen Ressourcenvermehrung zu erwarten sind. Wenn auch nicht der empirische Nachweis erbracht werden kann, daß dies für das allgemeinbildende Schulwesen bereits zutrifft, so bleibt doch die Tatsache bestehen, daß dieser Bildungsbereich, selbst bei Zugrundelegung des korrigierten Finanzbedarfs, eine – vor allem zu Lasten des beruflichen Schulwesens gehende – Überversorgung mit Ressourcen aufweist.

4. Ursachen der internen Fehlallokation

Von interner Fehlallokation der Ressourcen wird hier gesprochen, wenn substantielle positive oder negative Abweichungen von den Planwerten des Bildungsgesamtplans II vorliegen. Die Frage nach den möglichen Ursachen für solche Ab-

weichungen lenkt wiederum den Blick auf die oben skizzierten Restriktionen. Ihre Bedeutung für die Erklärung vorliegender Fehlallokation kann darin gesehen werden, daß sie die Anpassungsflexibilität der Ausgaben – bei den einzelnen Ausgabenarten in unterschiedlichem Maße – und Umschichtungen von Haushaltsmitteln zwischen den Bildungsbereichen beeinträchtigen. Solche Ausgabenumschichtungen sind bei gegebener Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften nur innerhalb des jeweiligen Haushalts möglich. Weitergehende Umschichtungen (durch Änderung der Lasten zwischen den Gebietskörperschaften) setzen eine Neuverteilung der Kompetenzen im Bildungswesen voraus.

Vergleicht man die Struktur des gesamtstaatlichen Bildungsbudgets 1970 nach Bildungsbereichen und Ausgabenarten (in der Differenzierung der Tabelle 1) mit dem Bildungsbudget und den Planwerten des Bildungsgesamtplans II für 1985, dann wird deutlich, daß die in dieser Zeitspanne nach *Ausgabenarten* umgeschichteten Mittel durchaus für die Erreichung der Planungsziele ausgereicht hätten (s. Tab. 3). Um den Bildungsetat 1985 entsprechend den Zielsetzungen der BLK zu gestalten, hätten im Vergleich zu 1970 13,7 (Tab. 3, Sp. 2) bzw. 14,7 Mrd. DM (Tab. 3, Sp. 3) zwischen den Ausgabenarten umverteilt werden müssen. Tatsächlich wurden 14,3 Mrd. DM nach Ausgabenarten umgeschichtet. Auch wenn die jährlichen Ausgabenverschiebungen betrachtet werden, ergibt sich, daß die „Variationsmasse“ – der Absolutbetrag der zwischen den Ausgabenarten strukturell umverteilten Haushaltsmittel – zwischen den Ausgabenarten ausgereicht hätte, um eine zielbezogene Veränderung des Bildungsbudgets zu erreichen (WEISHAUPT 1987). Dazu hat insbesondere die Entwicklung der Investitionsausgaben beigetragen. Demgegenüber zeigt die Analyse nach *Bildungsbereichen*, daß zwischen ihnen die erforderlichen Ausgabenverlagerungen nur zum Teil vollzogen wurden. Statt ca. 9 Mrd. DM wurden nur 5 Mrd. DM zwischen den Bildungsbereichen strukturell umverteilt (s. Tab. 3). Die nach Ausgabenarten vorhandene Flexibilität im Bildungsbudget wurde

Tabelle 3: Strukturelle Ausgabenverschiebungen nach Ausgabenarten und Bildungsbereichen zwischen 1970 und 1985¹

Variationsmasse ² nach . . .	Strukturelle Mittelumschichtungen zwischen dem Haushalts-Ist 1970 und dem . . . ³ Entwurf der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes		
	Haushalts- Ist 1985	prognostizierter korrigierter Finanzbedarf	Finanzbe- darf
	1	2	3
Bildungsbereichen	4.979,7	8.965,6	8.759,8
Ausgabenarten	14.303,9	13.722,0	14.673,2
Bildungsbereichen und Ausga- benarten	14.304,0	14.304,3	15.141,8

1. Die Abgrenzung der Bildungsbereiche und Ausgabenarten entspricht der Tabelle 1 –
2. Die Variationsmasse ist die Summe der positiven oder negativen Abweichungen der Ausgaben von der Annahme einer Strukturkonstanz der Budgets zu den beiden verglichenen Zeitpunkten (1970, 1985); s. ausführlich zur Methodik: ZIMMERMANN/MÜLLER 1985, S. 140–141; WEISHAUPT 1987, S. 6 – 3. in Preisen von 1985.

folglich nicht ausreichend für Prioritätenverlagerungen zwischen den Bildungsbereichen genutzt.

Daß es insbesondere nicht gelang, Personalausgaben im „überversorgten“ allgemeinbildenden Schulwesen in das „unterversorgte“ berufliche Schulwesen umzuschichten, dürfte im wesentlichen auf politische Restriktionen zurückzuführen sein. Erwähnt sei etwa die – im Vergleich zu den Berufsschullehrer-Verbänden – einflußstärkere Stellung der Interessenvertretungen der Lehrer im allgemeinbildenden Schulwesen und die gewichtigere Rolle der Elternorganisationen in diesem Bereich. Eine weitere Erklärung bietet die prekäre Arbeitsmarktsituation speziell für Lehramtsabsolventen und der dadurch induzierte Handlungsdruck auf die politisch Verantwortlichen.

Selbst wenn es möglich gewesen wäre, die über dem korrigierten Bedarf liegenden Personalausgaben in Höhe von 300 Mill. DM im allgemeinbildenden Schulwesen in das berufliche Schulwesen umzuschichten, hätte damit nur ein Zehntel des Mehrbedarfs an Personalmitteln in diesem Bereich gedeckt werden können. Es ist daher zu prüfen, ob Umschichtungsmöglichkeiten bei anderen Ausgabenarten existiert haben und, wenn ja, warum sie nicht genutzt wurden. Zu denken ist insbesondere an die Sachausgaben im allgemeinbildenden Schulwesen, die 1985 auch dann noch mit 750 Mill. DM erheblich über der korrigierten Bedarfsschätzung der BLK lagen, wenn man die Investitionsausgaben (wegen Abgrenzungsunterschieden zwischen den Ausgabenarten) in Abzug bringt (vgl. Fußnote 8). Die entscheidende Ursache dafür dürfte in unterbliebenen schulstrukturellen Anpassungen zu suchen sein. Formell sind damit zwar rechtliche Restriktionen auf der Schulträgerenebene angesprochen, faktisch sind jedoch politische Restriktionen dafür verantwortlich zu machen: Aus politisch-ideologischen Gründen wird von der Mehrzahl der Länder an Schulstrukturvorstellungen festgehalten, die den langfristigen Veränderungen der demographischen Rahmenbedingungen im Schulwesen weder ökonomisch noch pädagogisch gerecht werden. Die in der Phase eines wachsenden Schulsystems entstandenen schulorganisatorischen Strukturen sind für Anpassungsprozesse an ein stark schrumpfendes System wenig geeignet. Erforderlich wäre – zur Sicherung wohnungsnaher Schulstandorte – eine Kompensation der Schülerzahlenverluste an den Grundschulen über eine Verlängerung der Schulbesuchsdauer (6jährige Grundschule). In der Sekundarstufe I wäre die Mehrgliedrigkeit der Schulorganisation – über den organisatorischen Verbund und (soweit von den Lehrern mitgetragen) die pädagogische Zusammenarbeit der Schulformen – zu verringern (z. B. kombinierte Haupt-Realschule; Gesamtschule als Ersatz und nicht als Ergänzung des dreigliedrigen Schulsystems; s. WEISHAUPT 1985).

Würden durch den Abbau schulstrukturbedingter Ineffizienzen Sachmittel eingespart, dann führte dies im wesentlichen zu einer Entlastung der Gemeindehaushalte. An der Unterversorgung des beruflichen Schulwesens mit Personalmitteln ließe sich dadurch nur wenig ändern. Damit ist die Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften angesprochen, die sich ebenfalls restriktiv auf eine prioritätengeleitete Mittelallokation auswirkt.

Die eher „umschichtungsfähigen“ Investitions- und Übertragungsausgaben (BA-FöG) sind auf den Bund und die Gemeinden konzentriert. Während im Zeitraum von 1970 bis 1985 der Bund jährlich 3,1 % und die Gemeinden 1,2 % ihres

Bildungsbudgets dauerhaft zwischen den Bildungsbereichen umverteilt, betrug diese Quote bei den Länderhaushalten nur 0,3 %. Durch den Rückgang der Investitionsausgaben im Schulbereich wurden vornehmlich die Gemeinden als Schulträger entlastet. Trotz der erheblich gestiegenen Sachausgaben im Schulbereich konnten sie dadurch in den letzten Jahren ihre Schulausgaben real senken. Der Anteil der Gemeinden an der Finanzierung der Schulausgaben sank von einem Drittel (1970) auf 22 % (1985). Die Entlastung der Gemeinden erfolgte zu Lasten der Länder, die dadurch einen größeren Anteil des Schulbudgets und folglich auch des gesamten Bildungsbudgets tragen müssen. Während die Länder 1970 70 % des gesamten Bildungsbudgets (ohne Forschungsförderung) finanzierten, waren es 1985 bereits 78 %. Sie tragen allein die Aufwendungen für das Lehrpersonal im Bildungswesen, die etwa 90 % der gesamten Personalausgaben ausmachen. Dadurch sind ca. 70 % des Landes-Bildungsetats (bei steigender Tendenz) bereits weitgehend festgelegt, was die niedrige Flexibilität der Landeshaushalte erklärt. Auch die restlichen Ausgaben – Zuschüsse zu den Sach- und Investitionsausgaben der Schulträger, Privatschulfinanzierung und Hochschulbau, BAFÖG und Sachausgaben für Hochschulen – lassen keine tiefgreifenden Ausgabenverschiebungen zu.

Der Bund hat ein übriges getan, um die Konzentration der Bildungsausgaben auf die Länder zu verstärken. Bildungspolitische Initiativen der 70er Jahre hat er zugunsten der Konsolidierung des Bundeshaushalts geopfert. Der Anteil des Bundes am Bildungsbudget ging von 8,1 % im Jahre 1972 auf 4,5 % im Jahre 1985 zurück. Im Bereich des Schüler-BAFÖG und der Graduiertenförderung mußten die Länder mit eigenen Programmen die hinterlassene Lücke – nach wie vor unvollkommen – schließen. Das reduzierte Engagement des Bundes im Hochschulbau und die Umstellung des Studenten-BAFÖG auf Darlehen – mit der Folge einer stark verringerten Fördersumme – haben angesichts der zusätzlichen neuen Verpflichtungen zu keiner gleichwertigen Entlastung der Länderhaushalte geführt. Nur über eine Änderung der Kompetenz- und damit Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, mit dem Ziel einer Stärkung der Mitbeteiligung von Bund und Gemeinden, hätte den Ländern der Handlungsspielraum eröffnet werden können, der für eine zielorientierte Prioritätenverlagerung zwischen den Bildungsbereichen erforderlich gewesen wäre.

Die beschriebenen Restriktionen äußern sich in Verbindung mit einem auf Konfliktminimierung gerichteten Verhalten in einer als „inkrementalistisch“ bezeichneten Budgetierungspraxis, die dadurch gekennzeichnet ist, daß „the existing level of expenditures is largely taken for granted and, for the most part, only small changes are considered“ (WILDAVSKY 1964, S. 125). Eine konfliktträchtige Ungleichbehandlung der Bildungsbereiche in der Weise, daß der Besitzstand eines Bildungsbereichs angetastet wird, um eine finanzielle Besserstellung anderer Bildungsbereiche zu erreichen, wird nach Möglichkeit vermieden. Der Block der alten Ausgaben ist weitgehend sakrosankt, verhandelt wird nur über die Verteilung von Zuwächsen.

Das Vorherrschen einer inkrementalistischen Budgetierungspraxis im Bildungsbe-
reich wird von der Haushaltsentwicklung 1970–1985 weitgehend bestätigt (vgl. im
einzelnen WEISHAUP 1987). Mit besonderer Deutlichkeit zeigt sich dies bei den

Personal- und Sachausgaben im allgemeinbildenden Schulwesen, wo aufgrund der demographischen Entwicklung eine Verringerung der Ausgaben zu erwarten gewesen wäre. Zumindest bei diesen Ausgabenkategorien scheint ein Null-Wachstum die Grenze einer Anpassung nach unten zu markieren. Jedenfalls ist diese Grenze im allgemeinbildenden Schulwesen im Beobachtungszeitraum nie unterschritten worden. Substantielle Verringerungen beschränken sich auf die Investitionsausgaben. Hier wirkt sich einmal die relativ geringe Bedeutung rechtlicher Restriktionen aus; zum anderen sind Kürzungen auch politisch eher durchzusetzen. Berücksichtigt man die bereits stark reduzierten Investitionsetats und niedrigen nominellen Wachstumsraten des Bildungsbudgets in den letzten Jahren und geht man weiterhin davon aus, daß auch in absehbarer Zukunft „der größte ‚Brocken‘ der Bildungsausgaben, jedenfalls in den Haushalten der Länder, ... mit schlichtester Routine verhandelt (wird), die zugleich Inflexibilität und Ausschaltung von Interventionen bewirkt“ (WILHELMI 1977, S. 98), dann sind keine nennenswerten Verbesserungen der Finanzausstattung in den unterversorgten Bereichen – also insbesondere im beruflichen Schulwesen – zu erwarten. Angesichts des Umfangs der Benachteiligung ist sogar zu befürchten, daß auch nach der „Untertunnelung“ des gegenwärtigen Schülerbergs in den beruflichen Schulen – also Mitte der 90er Jahre – die finanzielle Unterausstattung des beruflichen Schulwesens fortbesteht.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die inkrementalistische Haushaltspolitik mit ihrer Begrenzung der Ausgabenflexibilität nach unten sich als höchst ambivalent erweist. Sie sichert einerseits dem Bildungswesen trotz rückläufiger Schülerzahlen, veränderter politischer Prioritäten und einer auf Haushaltskonsolidierung bedachten Finanzpolitik noch eine relativ günstige Ressourcenausstattung. Andererseits behindert sie intern die Anpassung der Ausgabenstruktur an veränderte Bedarfslagen und Prioritätensetzungen, was, wie dargelegt, die Entstehung von Disparitäten in der finanziellen Ressourcenausstattung zwischen den Bildungsbereichen begünstigt. In Zeiten expandierender Bildungsbudgets kann dem tendenziell durch Korrekturen bei der Verteilung der Zuwächse entgegengewirkt werden. Seit Anfang der 80er Jahre sind jedoch nur noch geringe nominelle Budgetsteigerungen zu verzeichnen, ein Trend, der sich in den nächsten Jahren vermutlich noch verstärken wird (z.B. aufgrund der weiter sinkenden Schülerzahlen und der Auswirkungen der Steuerreform auf die öffentlichen Haushalte), so daß diese „Allokationspolitik“ ihre Grundlage verliert. Es wird notwendig sein, die Budgetierungspraxis an die veränderte Situation anzupassen (vgl. z.B. MADING 1983, LANGNER 1983). An die Stelle der in der Vergangenheit dominierenden „additiven“ Budgetpolitik wird eine „distributive“ Budgetpolitik (CIBULKA 1987) treten müssen. Nicht mehr nominales und reales Budgetwachstum, sondern ineffizient und nicht zielkonform eingesetzte Mittel bieten bei einem stagnierenden bis rückläufigen Budget die einzigen Ansatzpunkte für Prioritätenverlagerungen im Bildungswesen. Besondere Beachtung wird der Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften im Bildungswesen zu schenken sein. Die Städte und

Gemeinden sollten wieder verstärkt Mitverantwortung für das Bildungswesen übernehmen, woran ihnen aus Gründen der kommunalen Selbstverwaltung selbst gelegen sein müßte. Auch der Bund hätte seine Aufgaben bei der Bildungsfinanzierung zu überdenken, hat er doch über die Einschränkung der Ausbildungsförderung und die wechselhafte Mitbeteiligung am Hochschulbau mit zur Inflexibilität der Landes-Bildungshaushalte beigetragen. Letztlich hat er damit die von ihm proklamierte Stärkung der beruflichen Bildung selbst konterkariert. Eine distributive Budgetpolitik hätte folglich nicht nur auf Umschichtungsspielräume innerhalb des Bildungsbudgets der einzelnen Gebietskörperschaften zu achten. Einen weiteren wirkungsvollen Ansatzpunkt bieten Änderungen in der Kompetenz- und Lastenverteilung im Bildungswesen, um bei dem langfristigen und phasenverschoben ablaufenden Anpassungsbedarf eines schrumpfenden Bildungssystems eine Verbesserung des Mitteleinsatzes zu erreichen.

Anmerkungen

Für die kritische Durchsicht einer früheren Fassung möchten wir uns bei Professor RAINAR LÜDEKE, Universität Passau, bedanken.

- 1 Schreiben des Vorsitzenden der Konferenz der Landesfinanzminister vom 7. 12. 1979.
- 2 Der Vertrauensschwund, den das öffentliche Bildungswesen in den letzten Jahren erlitt, hat daran offenbar nichts geändert. Dieser paradox erscheinende Sachverhalt wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß, parallel zur wachsenden Kritik am Wohlfahrtsstaat, die Ansprüche in den zentralen Wohlfahrtsbereichen (einschließlich Bildung) und der Wunsch nach Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln zu ihrer Befriedigung gestiegen sind (vgl. auch TAYLOR-GOOPY 1986).
- 3 Ende September 1986 waren bei den Arbeitsverwaltungen 27400 arbeitslose Lehrer registriert (10000 Gymnasiallehrer, 7100 Grund- und Hauptschullehrer und 4300 Realschullehrer). Damit stellen die Lehrer mit etwa einem Drittel die größte Gruppe der arbeitslosen Universitätsabsolventen. Die tatsächliche Zahl arbeitsloser Lehrer dürfte wahrscheinlich höher zu veranschlagen sein, wenn man berücksichtigt, daß 1986 die Zahl der nicht in den öffentlichen Schuldienst übernommenen Lehrer bereits auf 91500 angewachsen war. Nur 12 % der Bewerber erhielten 1986 eine Anstellung.
- 4 Da die Übertragungsausgaben mit Ausnahme der BAFöG-Leistungen im wesentlichen Zuschüsse an private Träger sind, ist ihre Entwicklung ähnlich festgelegt wie die der Personal- und Sachausgaben.
- 5 Dabei wurde von konstanten Einheits-Kosten ausgegangen.
- 6 Da die Kostenrechnung der BLK die Sonstigen Ausgaben im Kindergarten-, Schul- und Hochschulbereich nicht gesondert ausweist, mußten die Sonstigen Ausgaben in der Finanzstatistik den anderen Ausgabenarten anteilig zugerechnet werden. Im Förderbereich sind alle Ausgaben Sonstige Ausgaben. Und im Sonstigen Bildungswesen erschien, wegen der dort schwierigen Abgrenzung der Ausgabenarten, eine Ausdifferenzierung der Ausgaben nicht sinnvoll. Im übrigen ist die Abgrenzung von Sach- und Investitionsausgaben generell fließend, weshalb auch in den anderen Bildungsbereichen die zwischen diesen beiden Ausgabenarten auftretenden Flexibilitäten im Soll-Ist-Vergleich mit Vorsicht interpretiert werden müssen.

- 7 Die folgende Übersicht zeigt, daß die finanziellen Relationen auch die tatsächliche Situation im Lehrerbstand 1985 wiedergeben (in Tausend):

		Bildungsgesamtplan II		Lehrer-Ist ³
		prognostizierter Lehrerbedarf ¹	korrigierter Lehrerbedarf ²	
Allgemeinbil- dende Schulen	allgemeiner Lehrerbefarf	401,9	419,9	474,4
	Lehrerbefarf insgesamt	460,4	478,0	
Berufliche Schulen	allgemeiner Lehrerbefarf	116,5	119,0	97,2
	Lehrerbefarf insgesamt	121,4	124,1	
Insgesamt	allgemeiner Lehrerbefarf	518,4	538,9	571,6
	Lehrerbefarf insgesamt	581,8	602,1	

1. Deutscher Bundestag 1982, S. 82 u. 86. – 2. Eigene Berechnungen anhand der Schüler-Lehrer-Relationen im Bildungsgesamtplan II und der tatsächlichen Schülerzahlen (WEISHAUPT 1987, S. 31). – 3. Lehrer an staatlichen und privaten Schulen; Teilzeit-Lehrer und nebenberufliche Lehrer wurden entsprechend ihres Beitrags zur Unterrichtsversorgung in Vollzeitlehrer umgerechnet. Um mit den Haushaltsdaten vergleichbare Angaben zu erhalten, wurde der Mittelwert aus den statistischen Angaben für die Schuljahre 1984/85 und 1985/86 zugrunde gelegt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11: Bildung und Kultur, Reihe 1: Allgemeinbildendes Schulwesen 1984, 1985 und Reihe 2: Berufliches Schulwesen 1984, 1985, eigene Berechnungen

Die im allgemeinbildenden Schulwesen zur Verfügung stehenden Mittel reichten annähernd aus, um den allgemeinen und besonderen Lehrerbefarf, trotz der erhöhten Nachfrage, zu befriedigen (474,4 Tsd. Vollzeitlehrer statt 478 Tsd.). Daß für die leicht unter dem Planwert liegende Lehrerschaft mehr Mittel benötigt wurden als geplant, dürfte einerseits auf die höheren Brutto-Gehälter der gestiegenen Zahl angestellter Lehrer zurückzuführen sein. Vor allem aber sind in die Bedarfsberechnung nicht die weiteren Verschiebungen in der Bildungsbeteiligung eingegangen (weiter gesunkener Hauptschulbesuch und entsprechend gesteigener Schulbesuch von Realschulen und Gymnasien). Immerhin ist die Unterrichtsstunde eines Gymnasiallehrers um etwa ein Viertel teurer als die eines Hauptschullehrers. Wenn nachfolgend von einer Überversorgung des allgemeinbildenden Schulwesens gesprochen wird, ist diese Aussage stets nur relativ zu den Ausgabenprojektionen der BLK zu verstehen. Gleichwohl gilt, daß im Vergleich zum beruflichen Schulwesen das allgemeinbildende Schulwesen deutlich bevorteilt ist. Mit 97,2 Tsd. Lehrern wird der allgemeine Lehrerbefarf an beruflichen Schulen nur zu 84 % erfüllt, der Lehrerbefarf insgesamt nur zu 78 %, wenn jeweils der um die Nachfrage korrigierte Bedarf zugrunde gelegt wird.

- 8 Die Abweichungen zwischen der Finanzstatistik und der BLK-Planung bei den Sach- und Investitionsausgaben dürften zum Teil auf unterschiedliche Abgrenzungen zurückzuführen sein. Nur im Schulbereich heben sich – wenn man die korrigierte Kostenrechnung der BLK zugrunde legt – die Abweichungen der Summe der Sach- und Investitionsausgaben vom Planungs-Soll nicht weitgehend auf. Deshalb wird nur auf diesen Sachverhalt verwiesen.

Literatur

- BLIEN, U./TESSARING, M.: Die Bildungsgesamtrechnung des IAB. Konzeption und erste Ergebnisse. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 19 (1986), H. 4, S. 501–518.
- BUDDE, H./KLEMM, K.: Der Teilarbeitsmarkt Schule in den neunziger Jahren. Gutachten im Auftrag der MAX-TRAEGER-STIFTUNG. Frankfurt a.M. 1986.
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1987/88. Bad Honnef 1987.
- CIBULKA, J. G.: Theories of Education Budgeting: Lessons from the Management of Decline. In: *Educational Administration Quarterly* 23 (1987), H. 1, S. 7–40.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung zum Stand der Beratungen sowie zum weiteren Verfahren der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung zur Fortschreibung des Bildungsgesamtplans. Drucksache 9/2012 vom 1.10.1982. Bonn 1982.
- EIGLER, H./KLEMM, K./KOCH, H.: Quantitative Entwicklung: Schule im Zeichen des Rotstifts. In: ROLFF, H.-G./KLEMM, K./TILLMANN, K.-J. (Hrsg.): *Jahrbuch der Schulentwicklung*. Bd. 2. Weinheim/Basel 1982, S. 49–73.
- EWINGMANN, D.: Die Flexibilität öffentlicher Ausgaben. Göttingen 1975.
- HANUSHEK, E. A.: Throwing Money at Schools. In: *Journal of Policy Analysis and Management* 1 (1981), H. 1, S. 19–41.
- INGENKAMP, K./PETILLON, H./WEISS, M.: Klassengröße: Je kleiner, desto besser? Weinheim/Basel 1985.
- KLAUDER, W./SCHNUR, P./THON, M.: Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre. Neue Modellrechnungen für Potential und Bedarf an Arbeitskräften. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 18 (1985), H. 1, S. 41–62.
- KRUPP, H.-J.: Der Strukturwandel zu den Dienstleistungen und Perspektiven der Beschäftigungsstruktur. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 19 (1986), H. 1, S. 145–158.
- LÜDEKE, R.: Zur aktuellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen: Ausgabenorientierte Haushaltskonsolidierung als Zwang oder Zwangsvorstellung. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 31 (1983), H. 1, S. 2–19.
- MAASS, J.: Die Flexibilität der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Theorie der öffentlichen Ausgabenpolitik. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2305. Opladen 1973.
- MÄDING, H.: Die Finanzkrise und das Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans. In: BRINKMANN, G. (Hrsg.): *Probleme der Bildungsfinanzierung*. Berlin 1985, S. 209–233.
- MÄDING, H.: Sparpolitik: theoretische Forderungen und politische Praxis. In: MÄDING, H. (Hrsg.): *Sparpolitik – Ökonomische Zwänge und politische Spielräume*. Opladen 1983, S. 11–35.
- TAYLOR-GOOPY, P.: Privatisation, Power and the Welfare State. In: *Sociology* 20 (1986), H. 2, S. 228–246.
- WEISHAUP, H.: Kosten-Wirksamkeitsanalyse schulorganisatorischer Alternativen dargestellt am Beispiel von zwei Planungsmodellen für Frankfurt am Main. In: BRINKMANN, G. (Hrsg.): *Probleme der Bildungsfinanzierung*. Berlin 1985, S. 359–405.
- WEISHAUP, H.: Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes unnötig gescheitert. In: *Zeitschrift für Bildungsverwaltung* 1 (1986), H. 3, S. 12–17.
- WEISHAUP, H.: Analyse der Flexibilität des öffentlichen Bildungsbudgets in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (Forschungsberichte) 1987.
- WEISHAUP, H.: Bildungsverhalten und Bildungsprognosen – Ein Problemüberblick. In:

- HELBERGER, C./PALAMIDES, H. (Hrsg.): Diagnose und Prognose des Bildungsverhaltens. Baden-Baden 1988. (In Vorbereitung.)
- WEISHAUP, H./WEISS, M./V. RECUM, H./HAUG, R.: Perspektiven des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1988.
- WEISS, M.: Schuleffekt-Forschung: Ergebnisse und Kritik empirischer Input-Output-Untersuchungen. In: TWELLMANN, W. (Hrsg.): Handbuch Schule und Unterricht. Bd. 7.2. Düsseldorf 1985, S. 1060–1094.
- WILDAVSKY, A.: The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little/Brown 1964.
- WILHELMI, H.-H.: Entscheidungsprozesse in der staatlichen Bildungsfinanzierung. Berlin 1977.
- ZIMMERMANN, K.: Zur strukturellen Flexibilität öffentlicher Ausgaben. In: Jahrbuch der Sozialwissenschaft 37 (1986), S. 62–83.
- ZIMMERMANN, K./MÜLLER, F. G.: Umweltschutz als neue politische Aufgabe. Substitutionseffekte in öffentlichen Budgets. Frankfurt a.M. 1985.

Abstract

Educational Budget and Internal Allocation of Means

At the beginning of the 1980s, the Ministers of Education of the Länder in accordance with the Federal Government passed a draft for the updating of the Comprehensive Education Development Plan in the Joint-Federation Länder Commission for Educational Policy and Research Promotion. This plan formulates in concrete terms the objectives for the further development of the educational sector in a budget plan for 1985 and 1990. What was the actual development in expenditure up to 1985 in comparison with the intentions as laid down in the plan? An answer to this question is given by comparing the projections of the Commission for 1985 with the actual development of the educational budget and educational demand. Based on theoretical considerations on budget flexibility and especially on constraints which limit this flexibility, differences between estimates and actual figures are explained. The final section describes future perspectives and problems of educational spending.

Anschrift der Autoren:

Dipl.-Päd. Horst Weishaupt, Ravensteinstr. 10, 6000 Frankfurt
Dr. rer.oec. Manfred Weiß, Im alten Grund 10, 6232 Bad Soden.